

VU Research Portal

De toekomst van de sanctieuitvoering en de veranderende rol van het Openbaar Ministerie

Meijer, S.

published in

Strafblad : het nieuwe tijdschrift voor strafrecht
2018

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

document license

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Meijer, S. (2018). De toekomst van de sanctieuitvoering en de veranderende rol van het Openbaar Ministerie. *Strafblad : het nieuwe tijdschrift voor strafrecht*, 2018(2), 52-62.
https://opmaat.sdu.nl/book/SDU_SDU_GENERIC_g_SDU_SB022018_64870/g-SDU_SB022018_64870

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

18. De toekomst van de sanctie-uitvoering en de veranderende rol van het Openbaar Ministerie

De Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen heeft als belangrijkste gevolg dat de primaire verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen verschuift van het Openbaar Ministerie naar de Minister van Justitie en Veiligheid. In deze bijdrage wordt ingegaan op de veranderingen die deze wet tot gevolg heeft voor het Openbaar Ministerie bij de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, waarbij mede wordt ingegaan op enkele recente ontwikkelingen op dit gebied.

1. Inleiding

Hoewel Boek 6 over de tenuitvoerlegging het laatste boek is van het Wetboek van Strafvordering, werd het als een van de eerste boeken grondig herzien, zelfs nog voor een aanvang werd gemaakt met de wetgevingsoperatie Modernisering Wetboek van Strafvordering. De Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, waarin de bepalingen uit dit boek zijn geregeld, is vrijwel geruisloos door de Tweede Kamer aangenomen en is in februari 2017 door de Eerste Kamer afgedaan als hamerstuk.¹ De wet is nog niet in werking getreden, maar dit staat voor 2019 gepland.² De bedoeling is dat de bepalingen uit deze wet uiteindelijk in werking treden als Boek 8 van het Wetboek van Strafvordering ('Tenuitvoerlegging'), waarmee de tenuitvoerlegging het sluitstuk blijft van het Wetboek van Strafvordering.

Op hoofdlijnen houden de wijzigingen op grond van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (hierna: de wet) het volgende in.³ De bepalingen over de tenuitvoerlegging van sancties, die nu versnipperd zijn over het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering, worden bij elkaar gebracht in Boek 6 over de tenuitvoerlegging. De tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen wordt primair een taak van de Minister van Justitie en Veiligheid (hierna: de minister). Waar in het huidige artikel 553 Sv het Openbaar Ministerie nog de eerst aangewezen is voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, wordt in het nieuwe artikel 6:1:1, eerste lid, Sv tot uitdrukking gebracht dat de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen en strafbeschikkingen geschiedt door de minister. Doordat de minister direct verantwoordelijk wordt voor de tenuitvoerlegging, is deze in staat om zicht te hebben op de gehele 'tenuitvoerleggingsketen' en daarop centraal te sturen, zo is althans het idee. De doelen van de tenuitvoerlegging – het sneller starten van de tenuitvoerlegging, het daadwerkelijk ten uitvoer leggen van straffen en het goed informeren van alle 'partners' binnen en buiten de strafrechtsketen – zouden daardoor kunnen worden bereikt. Ook zou een centrale

1 Wet van 22 februari 2017, houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met een herziening van de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen), *Stb.* 2017, 82.

2 De wet is per 1 januari 2018 gedeeltelijk in werking getreden, namelijk alleen voor wat betreft de wijzigingen die de wet brengt in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Zie *Stcrt.* 2017, 496.

3 Zie over het (destijds nog) conceptwetsvoorstel S. Meijer, 'De tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Het conceptwetsvoorstel herziening uitvoering strafrechtelijke beslissingen', *DD* 2015, p. 783-800.

sturing volgens de minister kunnen bijdragen aan een versterking van de positie van slachtoffers en nabestaanden in de fase van tenuitvoerlegging en bij de beëindiging van straffen en maatregelen.⁴ Ten behoeve van de centrale sturing op de tenuitvoerlegging is bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) een Administratie en Informatie Centrum voor de Executieketen (AICE) ingericht. Het AICE draagt er zorg voor dat de organisaties die met de feitelijke tenuitvoerlegging zijn belast, zoals de politie, de reclasseringsorganisaties, het CJIB en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), worden voorzien van de benodigde gegevens.⁵ Het Openbaar Ministerie behoudt vanwege zijn staatsrechtelijke positie zijn 'poortwachtersfunctie' tot de rechter.⁶ Dat betekent dat het Openbaar Ministerie de voor tenuitvoerlegging vatbare beslissingen van de rechter ontvangt en exclusief verantwoordelijk blijft voor de verstrekking daarvan aan de minister.⁷ Ook behoudt het zijn bevoegdheid tot het aanbrengen van zaken bij de strafrechter met het oog op het nemen van een vervolgbeslissing inzake de executie (bijvoorbeeld met betrekking tot het herroepen van de voorwaardelijke invrijheidstelling). Vanwege zijn verantwoordelijkheid voor de handhaving van de rechtsorde, kan het Openbaar Ministerie adviseren over de wijze van tenuitvoerlegging en de beslissingen die in dat kader moeten worden genomen.⁸ Daarnaast blijft het Openbaar Ministerie voor slachtoffers het aanspreekpunt voor het verloop van de strafzaak, inclusief het verloop van de tenuitvoerlegging van de opgelegde sanctie.

Het verschuiven van de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van het Openbaar Ministerie naar de minister is de belangrijkste wijziging die deze wet tot gevolg heeft. Dat doet de vraag rijzen wat deze wijziging betekent voor de rol die het Openbaar Ministerie bij de sanctie-uitvoering gaat vervullen en hoe deze wijziging moet worden gewaardeerd. In deze bijdrage wordt nader ingegaan op deze vraag. De ontwikkelingen op het terrein van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen hebben evenwel niet stilgestaan sinds de wet is aangenomen. Er zijn diverse andere ontwikkelingen die de rol van het Openbaar Ministerie bij de strafuitvoering eveneens raken. De rol van het Openbaar Ministerie zal daarom tevens worden beschouwd tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen.

Deze bijdrage vangt aan met een korte schets van de aanleiding voor de wetwijziging en enkele recente ontwikkelingen op dit vlak in paragraaf 2. In paragraaf 3 wordt vervolgens nader ingegaan op de rol die het Openbaar Ministerie na inwerkingtreding van de wet zal vervullen bij de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Deze bijdrage wordt afgesloten met een conclusie in paragraaf 4.

2. Achtergrond van de wetwijziging

Dat veranderingen in de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen noodzakelijk waren, bleek zo rond 2012. In die tijd verschenen twee kritische rapporten over de sanctie-uitvoering: het rapport van de Algemene Rekenkamer *Prestaties in de strafrechtssketen*⁹ en het WODC-rapport *Doorlooptijden in de strafrechtssketen*.¹⁰ Uit deze rapporten bleek onder meer dat een aanzienlijk deel van door de strafrechter bij vonnis opgelegde vrijheidsstraffen en geldboetes niet werd uitgevoerd en dat met de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen lange doorlooptijden gemoeid waren. Naar aanleiding van deze onderzoeken besloot de minister in het programma Versterking Prestaties in de Strafrechtssketen om:¹¹

'(...) meer centraal te gaan sturen op de strafrechtssketen en lopende initiatieven te bundelen voor een betere samenhang en regie op lopende verbeteringstrajecten met als doel het versterken van de prestaties van de gehele strafrechtssketen.'

In 2011 was al begonnen met het aanbrengen van de noodzakelijke verbeteringen in de fase van de tenuitvoerlegging ingevolge het zogeheten programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB).¹²

Inmiddels zijn we een aantal jaar verder en wordt langzaam aan duidelijk welk effect de voorgenomen verbeteringen hebben gehad. Positief is dat er inmiddels meer zicht is op de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties. Zo is op basis van de strafrechtssketenmonitor¹³ bekend dat van 90% van alle straffen na twee jaar de tenuitvoerlegging is gestart dan wel

4 Kamerstukken II 2014/15, 34086, 3, p. 3 en 19-21.

5 Kamerstukken II 2014/15, 34086, 3, p. 19 en 21-23.

6 Zie over de constitutionele en institutionele positie van het OM uitgebreid hfd. 3 van mijn proefschrift: S. Meijer, *Openbaar ministerie en tenuitvoerlegging*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012.

7 Art. 6:1:1 lid 2 (nieuw) Sv.

8 Art. 6:1:10 (nieuw) Sv.

9 Algemene Rekenkamer, *Prestaties in de strafrechtssketen*, 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 33173, 2).

10 Zuidervijk et al., *Doorlooptijden in de strafrechtssketen. Ketenlange doorlooptijden en doorlooptijden per ketenpartner voor verschillende type zaken*, Den Haag: WODC 2012 (bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 29279, 133).

11 Kamerstukken II 2014/15, 34086, 3, p. 2. Zie Kamerstukken II 2012/13, 33173, 6 over het programma Versterking Prestaties Strafrechtssketen (VPS); voorts Kamerstukken II 2011/12, 29279, 147 en Kamerstukken II 2012/13, 29279, 156.

12 Kamerstukken II 2011/12, 33000 VI, 11 en 29279, 147, 156 en 165.

13 De strafrechtssketenmonitor meet de startsnelheid en de zekerheid van tenuitvoerlegging van straffen door de tijd heen.

afgerond. Ook wordt bij de meeste sancties eerder begonnen met de tenuitvoerlegging. Voor 10% van de sancties geldt echter dat deze pas na veel langere tijd of zelfs helemaal niet ten uitvoer worden gelegd. In het bijzonder geldt dat 10% van de vrijheidsbenemende sancties niet ten uitvoer kan worden gelegd. De personen kunnen bijvoorbeeld niet worden gevonden of aangehouden doordat van hen geen vaste woon- of verblijfplaats bekend is of omdat zij in het buitenland verblijven. Ten aanzien van de personen die een relatief hoog strafrestant hebben (120 dagen gevangenisstraf of meer), waardoor opsporing in het buitenland mogelijk is, of ten aanzien van wie er aanwijzingen zijn dat zij in Nederland verblijven, heeft de minister voor Rechtsbescherming in januari 2018 het programma Onvindbare Veroordeelden gelanceerd. Maatregelen in dit programma omvatten onder meer een intensieve samenwerking met organisaties zowel binnen als buiten de strafrechtketen, het gebruik van nieuwe technologische mogelijkheden, het (door)ontwikkelen van een persoonsgerichte tenuitvoerlegging van openstaande straffen en een efficiëntere centrale coördinatie en regie op de uitvoering van straffen. Overigens wordt onderkend dat er altijd situaties zullen zijn waardoor het niet lukt een straf uit te voeren.¹⁴ Voor een deel van de zaken treedt dan na verloop van tijd de executieverjaring in. Het aantal zaken waarin dit zich voordoet is evenwel gedaald: trad in 2014 nog voor 1248 vrijheidsstraffen de executieverjaring in, in 2016 is dat slechts voor 820 zaken (met een lichte stijging in 2015 tot 1499). Voor geldboetes is eveneens een daling waar te nemen: van 15.301 (in 2014) naar 11.760 (in 2016).¹⁵ Dat lijkt een positieve ontwikkeling, maar de toekomst zal moeten uitwijzen of deze ingezette daling aanhoudt.

3. De veranderende rol van het Openbaar Ministerie bij de sanctie-uitvoering

3.1 De primaire verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging

3.1.1 Een verschuiving van de primaire verantwoordelijkheid naar de minister

De verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen verschuift onder de nieuwe regeling, als gezegd, van het Openbaar Ministerie naar de minister. De tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen en strafbeschikkingen geschiedt ingevolge artikel 6:1:1 (nieuw) Sv door de minister (lid 1) en het Openbaar Ministerie verstrekt daartoe de beslissing aan de minister (lid 2). Dit artikel be-

vat, net als het huidige artikel 553 Sv, een algemene verantwoordelijkheidsverdeling van de minister en het Openbaar Ministerie bij de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Specifieke bevoegdheden kunnen aan deze bepaling niet worden ontleend, daarvoor is het artikel te onbepaald. De bepaling geeft geen antwoord op de vraag welke specifieke bevoegdheden aan de minister en het Openbaar Ministerie toekomen. Daarvoor dient men te rade te gaan bij het vervolg van de wettelijke regeling, zoals ook uit het navolgende zal blijken. Hoewel de primaire verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie naar de minister verschuift, betekent dit zeker niet dat het Openbaar Ministerie buiten spel wordt gezet voor wat betreft de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Het Openbaar Ministerie behoudt, zoals ook uit het navolgende zal blijken, veel van zijn bevoegdheden op het executieterrein. De tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen is in feite al van oudsher een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de minister en het Openbaar Ministerie.¹⁶ Zo geldt voor wat betreft vrijheidsbenemende sancties dat de minister al sinds oudsher een taak heeft bij de tenuitvoerlegging daarvan. Zo voert de minister al sinds 1886 het 'opperbeheer' over de gevangenen en beslist hij op grond daarvan over de plaatsing van gedetineerden. Deze wetswijziging vormt in feite een afsluiting van een ontwikkeling waarbij de minister een toenemende invloed heeft gekregen op de tenuitvoerlegging van sancties.

3.1.2 Het risico op politieke beïnvloeding van individuele beslissingen

De vraag is evenwel of het problematisch is dat de minister thans de primaire verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties krijgt. In de discussie over het wetsvoorstel is er onder andere op gewezen dat het onwenselijk is dat de minister primair verantwoordelijk wordt voor de tenuitvoerlegging, omdat dit kan leiden tot een versterkte parlementaire bemoeienis met beslissingen in individuele zaken.¹⁷ Beslissingen in individuele zaken moeten kunnen worden genomen los van politieke druk. Electorale en andere partijpolitieke belangen moeten daarbij buiten de deur worden gehouden. De minister moet worden toegegeven dat met de nieuwe wet staatsrechtelijk gezien een duidelijke verantwoordingslijn wordt neergezet: de minister is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen en dient hierover verantwoording af te leggen aan het parlement. Die verantwoordingslijn is directer dan in

¹⁴ Zie over deze ontwikkelingen *Kamerstukken II 2017/18, 29279, 403*.

¹⁵ *Kamerstukken II 2017/18, 29279, 403, p. 10*. Zie hierover ook P.M. Schuyt, 'Boontje komt om zijn loontje', *Sancties* 2018, p. 61-66.

¹⁶ Zie hierover uitgebreid Meijer, *a.w.* (2012), p. 19-42.

¹⁷ J.W. Fokkens, 'Tenuitvoerlegging van straffen: openbaar ministerie of minister van Veiligheid en Justitie?', *Sancties* 2014/3 en Meijer, *a.w.* (2015). Zie ook de adviezen van de RSJ, de Raad voor de Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten op het wetsvoorstel.

de huidige situatie waarbij het Openbaar Ministerie hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister en onder volledige en politieke verantwoordelijkheid en zeggenschap van de minister handelt. Deze ministeriële verantwoordelijkheid is in beginsel onbeperkt: de minister is zowel voor het beleid als voor individuele zaken volledig politiek verantwoordelijk.¹⁸ Concreet betekent dit dat de minister door de Kamer ter verantwoording kan worden geroepen voor door het Openbaar Ministerie genomen beslissingen met betrekking tot de tenuitvoerlegging. De minister wijst de kritiek van de hand door erop te wijzen dat het afleggen van politieke verantwoording in de huidige situatie ook al gebeurt en dat deze 'op een goede en opbouwende wijze gestalte krijgt'. Zo heeft de minister bijvoorbeeld verantwoording afgelegd over individuele zaken, zoals die van Saban B., Benno L. en Volkert van der G., en over beleid dat wordt gevoerd met betrekking tot de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, zoals met betrekking tot discussies rondom de terbeschikkingstelling en de discussie rondom het toenemende aantal personen dat in gijzeling werd genomen wegens het niet kunnen betalen van een verkeersboete. Dit heeft er volgens de minister echter 'niet toe geleid dat beslissingen in individuele zaken politiek zijn beïnvloed'.¹⁹ Dat lijkt mij eerlijk gezegd een te rooskleurige voorstelling van zaken. De redenering van de minister kan ik bovendien niet goed volgen. De situatie waarin de minister politieke verantwoordelijkheid aflegt over beslissingen genomen door een orgaan dat onder zijn politieke verantwoordelijkheid valt, zoals in de genoemde voorbeelden het geval is, is mijns inziens een wezenlijk andere situatie dan de situatie dat de minister verantwoordelijkheid aflegt over beslissingen die hij zelf heeft genomen. Daarbij moet de constitutionele positie van het Openbaar Ministerie in het oog worden genomen. Hiërarchisch gezien is het Openbaar Ministerie weliswaar ondergeschikt aan de minister, maar doordat het Openbaar Ministerie daarnaast ook onderdeel is van de rechterlijke macht, staat het sinds jaar en dag op een zekere afstand van de minister. Beslissingen met betrekking tot de tenuitvoerlegging, zoals de beslissing van het Openbaar Ministerie om voorwaardelijke invrijheidstelling te verlenen aan Volkert van der G., waarover hierna meer, kunnen daardoor op enige afstand van het politieke gewoel worden genomen.

Dat de minister (onder politieke druk) invloed kan uitoefenen op individuele gevallen acht ik reëel en problematisch. Dit probleem is mijns inziens echter niet nieuw en wordt niet door de inwerkingtreding van deze wet veroorzaakt. De minister is op dit moment namelijk ook al verantwoordelijk

voor beslissingen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties, zoals plaatsing en verlof, en dat kan ertoe leiden dat vanuit de politiek druk wordt uitgeoefend op het nemen van beslissingen in individuele zaken. De discussie rondom de verlovverlening aan levenslanggestraften, waarbij diverse politici zich over de onwenselijkheid daarvan hebben uitgelaten, illustreert mijns inziens hoe reëel dit probleem is. De beslissing over verlof voor levenslanggestraften is naar mijn mening bij uitstek een voorbeeld van een individuele beslissing die genomen zou moeten kunnen worden op afstand van het politieke debat hierover. De afgelopen jaren is het beleid rondom de levenslange gevangenisstraf geweest dat levenslang ook daadwerkelijk levenslang is. Dit beleid is tot stand gekomen onder invloed van een bepaald politieke klimaat. Waar levenslanggestraften vroeger na gemiddeld zo'n vijftien à zeventien jaar 'op jaren werden gesteld', heeft er zich daarin onder invloed van een punitiever politiek klimaat een kentering voorgedaan waardoor het uitgangspunt 'levenslang is levenslang' werd.²⁰ Voor levenslanggestrafte Cevdet Y. betekende dat bijvoorbeeld dat de minister sinds 2006 weigerde een machtiging tot onbegeleid verlof af te geven, terwijl hij zich daarvoor in het kader van de tenuitvoerlegging van een levenslange gevangenisstraf in een tbs-kliniek bevond en daar van begeleide verloven genoot. Dat resulteerde uiteindelijk in een patstelling waarbij de tbs-kliniek zich op het standpunt stelde dat de levenslanggestrafte in aanmerking moest komen voor onbegeleid verlof en het ministerie zich daar keer op keer tegen verzette.²¹ Het gevolg daarvan was dat de voortgang van Cevdet Y. richting resocialisatie hierdoor lange tijd heeft stilgestaan.²² Hiermee wil ik echter niet beweren dat politieke beïnvloeding van individuele zaken aan de lopende band aan de orde is, maar het risico daarop is door de huidige en toekomstige taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de minister en het Openbaar Ministerie aanwezig.

3.1.3 Een meer consistente benadering van de taak- en bevoegdheidsverdeling

Het gevolg van deze wet is dat de minister niet alleen primair verantwoordelijk wordt voor de tenuitvoerlegging van

20 Dit standpunt werd al in 2004 ingenomen door minister van Justitie Donner (*Kamerstukken II* 2004/05, 28484, 34, p. 30-31) en werd door staatssecretaris van Veiligheid en Justitie Dijkhoff herhaald toen deze benadrukte: 'levenslang is wat het is: opsluiting voor de rest van het leven [...]. Zoals verschillende van mijn voorgangers aan uw kamer hebben laten weten is levenslang in beginsel levenslang' (*Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 325, p. 1).

21 Zo luidde de conclusie van de Inspectie Veiligheid & Justitie in het rapport *Verlofpraktijk Van der Hoevenkliniek*, te raadplegen via www.inspectiejenv.nl.

22 Rb. Den Haag 10 juli 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:8409.

18 Meijer, a.w. (2012), p. 43-89.

19 *Kamerstukken II* 2014/15, 34086, 3, p. 20-21.

vrijheidsbenemende sancties, maar dat ook de uitvoering van alle overige sancties onder zijn directe verantwoordelijkheid wordt gebracht. De vraag is hoe problematisch dat is. Het antwoord op die vraag dient mijns inziens te worden beantwoord aan de hand van de rechtsbescherming van de individuele veroordeelde. Eerder betoogde ik dat een meer consistente lijn kan worden gevonden in de mogelijke gevolgen van de tenuitvoerlegging voor de veroordeelde. Hoe ingrijpender die gevolgen voor de veroordeelde kunnen zijn, hoe groter de rechtsbescherming door de rechter dient te zijn. Gelet op de constitutionele positie van het Openbaar Ministerie tot de rechter betekent dat tevens een steviger rol voor het Openbaar Ministerie naarmate de gevolgen ingrijpender zijn voor de veroordeelde. Het Openbaar Ministerie vervult immers een 'poortwachtersfunctie' tot de rechter: het ontvangt voor tenuitvoerlegging vatbare rechterlijke beslissingen en het vormt de toegang tot de rechter omdat het vorderingen bij de rechter kan indienen. Wanneer dit als uitgangspunt wordt genomen, kan de verschuiving van de primaire verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen van het Openbaar Ministerie naar de minister beter worden beoordeeld.

Het gevolg van deze wet is dat de minister niet alleen primair verantwoordelijk wordt voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties, maar dat ook de uitvoering van alle overige sancties onder zijn directe verantwoordelijkheid wordt gebracht.

Dit uitgangspunt lijkt zich niet te verzetten tegen een verschuiving van enkele bevoegdheden naar de Minister van Justitie. Rechterlijke bemoeienis, en dus ook betrokkenheid van het Openbaar Ministerie, is niet overal aangewezen. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de bevoegdheden tot inning, incasso, aanmaning en verhoging in het kader van vermogenssancties. Hetzelfde geldt voor de bevoegdheid tot het verlenen van uitstel van betaling en het toestaan van betaling in termijnen. Dat zijn bevoegdheden die thans worden uitgevoerd door het CJIB dat zich onder de huidige wetgeving nog in een driehoeksverhouding met de minister

en het Openbaar Ministerie bevindt.²³ Kenmerkend voor deze bevoegdheden is dat er weinig discretionaire ruimte is, waardoor zij een sterk administratiefrechtelijk karakter hebben. Rechterlijke bemoeienis, bijvoorbeeld in de vorm van een mogelijkheid van beroep op de rechter in geval van deze beslissingen lijkt ook niet aangewezen, gelet op de in verhouding beperkte impact op het leven van een veroordeelde. Op zich is er weinig op tegen om de uitoefening van dit soort bevoegdheden onder de directe verantwoordelijkheid van de minister te brengen. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid is de minister, overigens net als het Openbaar Ministerie, gebonden aan de beginselen van behoorlijk bestuur.²⁴ In het bijzonder zal de minister oog moeten houden voor veroordeelden die wel willen meewerken van de uitvoering van de sanctie, maar dat niet kunnen.

Het blijft mijns inziens evenwel de vraag of de voorgestelde verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging echt nodig is. Opmerkelijk is namelijk dat de doelen van deze wetswijziging, zoals het sneller kunnen starten met de tenuitvoerlegging, het daadwerkelijk ten uitvoer leggen van straffen en het goed informeren van alle ketenpartners, zoals hiervoor is geschetst, grotendeels al zijn bereikt onder de huidige wettelijke regeling waarbij de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging nog steeds primair bij het Openbaar Ministerie ligt, zodat het mij op het eerste gezicht ongaat waarom het dan nog noodzakelijk is waarom de minister primair verantwoordelijk dient te worden voor de tenuitvoerlegging.

3.2 Snelle uitvoering van voor tenuitvoerlegging vatbare beslissingen

Een van de doelstellingen van de wet is een snelle tenuitvoerlegging.²⁵ Dit uitgangspunt is expliciet opgenomen in artikel 6:1:2 (nieuw) Sv. Het uitgangspunt van voortvarendheid is onder de huidige regeling ook opgenomen in artikel 561, eerste lid, Sv dat bepaalt dat voor zover de tenuitvoerlegging is toegelaten, de strafbeschikking of het vonnis of arrest 'zodra mogelijk' ten uitvoer wordt gelegd. Nieuw is evenwel dat in de wet expliciete termijnen worden opgenomen voor de rechter om het vonnis in te sturen naar het Openbaar Ministerie en voor het Openbaar Ministerie om het vonnis, het arrest of de strafbeschikking in te sturen naar de minister. Het Openbaar Ministerie dient uiterlijk veertien dagen nadat de beslissing voor tenuitvoerlegging vatbaar is geworden deze aan de minister te verstrekken. De zittende magistratuur

23 Meijer, a.w. (2012), p. 74-80.

24 Meijer, a.w. (2012), p. 98-100.

25 Kamerstukken II 2014/15, 34086, 3, p. 14-15.

wordt verplicht om het vonnis binnen veertien dagen aan het Openbaar Ministerie aan te leveren, zodat met de tenuitvoerlegging in beginsel binnen dertig dagen na het onherroepelijk worden van de uitspraak zal kunnen worden gestart.²⁶ Een uitzondering hierop vormen beslissingen die direct na de uitspraak onherroepelijk zijn geworden (bijvoorbeeld wanneer de veroordeelde en het Openbaar Ministerie ter zitting afstand hebben gedaan van het recht om hoger beroep in te stellen) of wanneer de rechter de dadelijke tenuitvoerlegging van de sanctie heeft bevolen. In die gevallen zal er direct een aanvang moeten worden gemaakt met de tenuitvoerlegging.²⁷

3.3 Daadwerkelijk en volledig ten uitvoer leggen van sancties

Een andere doelstelling van de tenuitvoerlegging is dat opgelegde sancties daadwerkelijk en volledig ten uitvoer worden gelegd.²⁸ Het in te voeren artikel 6:1:1 (nieuw) Sv bevat daartoe, evenals het huidige artikel 553 Sv, een verplichting tot tenuitvoerlegging. Beoogd wordt te voorkomen dat de tenuitvoerlegging van opgelegde sancties niet start, dat met de uitvoering daarvan pas op een laat moment wordt aangevangen of dat een eenmaal aangevangen tenuitvoerlegging wordt gestaakt. Vanuit het perspectief van de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging en het vertrouwen van de burgers in de rechtsstaat is dat namelijk problematisch.

Na verloop van tijd treedt bovendien de executieverjaring in. In dat verband heeft het Kamerlid Van Oosten c.s. een motie ingediend tot afschaffing van de executieverjaring van artikel 76 Sr.²⁹ Deze motie is aangenomen en de Minister van Rechtsbescherming verwacht nog voor de zomer van 2018 een wetsvoorstel met die strekking in consultatie te brengen.³⁰ De executieverjaring moet worden onderscheiden van de vervolgingsverjaring. De executieverjaring is volgens artikel 76, tweede lid, Sv een derde langer dan de termijn van verjaring van het recht tot strafvervolgning. Voor de vervolgingsverjaring bestonden volgens de opvatting van de wetgever in 1881 twee argumenten. In de eerste plaats neemt de behoefte om te straffen af naarmate de tijd verstrijkt. In de tweede plaats nemen bewijsproblemen toe doordat herinneringen vervagen.³¹ Dit tweede argument speelt uiteraard

niet bij de executieverjaring. Een argument dat pleit voor de afschaffing van de executieverjaring is de hiervoor genoemde geloofwaardigheid van de strafrechtspleging en het vertrouwen van burgers in de rechtsstaat. Wanneer strafrechtelijke beslissingen, met name straffen voor ernstige delicten, niet worden uitgevoerd, tast dat zowel de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging als het vertrouwen van burgers in de rechtsstaat aan.

De geloofwaardigheid van de strafrechtspleging en het vertrouwen in de rechtsstaat bieden evenwel niet zonder meer een reden voor de afschaffing van de executieverjaring voor alle strafrechtelijke sancties. Ook het argument dat de behoefte om te straffen afneemt naarmate de tijd verstrijkt, kan in sommige gevallen juist pleiten tegen de afschaffing van de executieverjaring. De vraag of en wanneer gezegd kan worden dat een feit is vergolden, is tot op heden vooral in het kader van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf aan de orde geweest. De executieverjaring is evenwel niet van toepassing op de levenslange gevangenisstraf. Het huidige artikel 76, tweede lid, tweede volzin, Sv bepaalt namelijk dat de termijn in geen geval korter is dan de duur van de opgelegde straf. Daaruit volgt dat een levenslange gevangenisstraf in beginsel niet kan verjaren. Voor tijdelijke straffen geldt daarentegen dat wanneer de executieverjaring voor alle gevallen zou vervallen, met als gevolg dat alle straffen tot in de eeuwigheid zouden blijven openstaan, dat juist afbreuk zou doen aan de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging en het vertrouwen in de rechtsstaat. Het uitvoeren van een gevangenisstraf van twee weken voor een diefstal van dertig jaar na het gepleegde feit dient in mijn ogen geen enkel strafrechtelijk doel meer. Bij de zwaardere delicten (moord, doodslag) waarvoor een hoge maximale tijdelijke gevangenisstraf is opgelegd, kan dat mogelijk anders liggen, zeker als de veroordeelde zich jarenlang bewust aan de uitvoering van de straf heeft onttrokken.

Het vervallen van de executieverjaring zou uiteraard ook niet tot gevolg moeten hebben dat het Openbaar Ministerie zich niet langer inspant om de straf uit te voeren. De praktijk wijst uit dat er altijd gevallen zijn waarin een daadwerkelijke tenuitvoerlegging niet mogelijk blijkt te zijn doordat de veroordeelde niet kan of niet wil meewerken aan de tenuitvoerlegging van de sanctie. Het Openbaar Ministerie zet sinds enkele jaren actief in op het opsporen van de 'niet-willers': personen die zich actief aan de tenuitvoerlegging onttrekken. Voor de opsporing van deze voortvluchtigen, ook wel de 'onvindbaren' genoemd, hebben het Openbaar Ministerie, de politie en het AICE met elkaar een zogenoemde regietafel ingericht die zich richt op een verbetering van de uitwisseling

26 In het (huidige) strafprocesreglement van de rechtbanken is vastgelegd dat de rechter ervoor zorgt dat de uitspraak binnen vijftien dagen wordt geregistreerd en – indien geen appel wordt ingesteld – naar het OM wordt gezonden. Zie www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Strafprocesreglement.pdf.

27 *Kamerstukken II* 2014/15, 34086, 3, p. 15.

28 *Kamerstukken II* 2014/15, 34086, 3, p. 15.

29 *Kamerstukken II* 2017/18, 34775, 50.

30 *Kamerstukken II* 2017/18, 29279, 403, p. 11.

31 H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1891, p. 488.

van (persoons)gegevens die door het Openbaar Ministerie en het CJIB aan de politie worden verstrekt, op basis waarvan de politie efficiënt en gericht veroordeelden kan opsporen. Het specialistische 'FAST-team', een samenwerking van het Openbaar Ministerie en de politie, spoort daarnaast, onder gezag van het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie, actief voortvluchtige veroordeelden zonder vaste woon- of verblijfplaats op die een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van driehonderd dagen of meer moeten uitzitten, evenals tbs'ers en PIJ'ers. Ook richt het zich op de internationale opsporing van voortvluchtige veroordeelden die een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 120 dagen of meer hebben opstaan.³²

Het Openbaar Ministerie blijft in de nieuwe situatie verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van vrijheidsbeperkende straffen, maatregelen, gedragsaanwijzingen en voorwaarden.

Naast de 'niet-willers' zijn er evenwel ook de 'niet-kunners': veroordeelden die wel mee willen werken, maar dat niet kunnen (bijvoorbeeld doordat de veroordeelde detentieongeschikt wordt bevonden of door een ongeval een taakstraf niet langer kan uitvoeren). Voor het Openbaar Ministerie ligt hier mijns inziens een taak om te kijken wat in die gevallen nog wel mogelijk is in het kader van de strafuitvoering. Wanneer bijvoorbeeld met een wijziging van de voorwaarden een straf toch nog zou kunnen worden uitgevoerd, dan geniet dat de voorkeur. Mocht tenuitvoerlegging echt niet mogelijk blijken, dan staat in beginsel de koninklijke weg van gratie open.³³ In het recente verleden gebeurde het echter ook – en wellicht nog steeds – dat het Openbaar Ministerie eigenhandig besloot om in dit soort situaties niet over te gaan tot de uitvoering van de straf waarna na verloop van tijd de executieverjaring intrad, ook wel 'oplegging ter verjaring' genoemd.³⁴ In geval van geldboetes onder de € 340,= heeft het Openbaar Ministerie op dit moment – naast uiteraard de keuze om wel over te gaan tot tenuitvoerlegging – geen ande-

re keuze dan deze uit te voeren, omdat gratie in die gevallen is uitgesloten. Dat leidt in de praktijk tot onwenselijke situaties, omdat een veroordeelde die is veroordeeld tot meerdere kleine geldboetes, geen andere optie rest dan het uitzitten van de vervangende hechtenis. Artikel 6:1:11 (nieuw) Sv voorziet voor die gevallen in een bevoegdheid voor de minister om de tenuitvoerlegging te beëindigen indien daarmee geen redelijk doel wordt gediend. Hoewel te verwachten is dat de minister spaarzaam van deze bevoegdheid gebruik zal maken, is het gelet op de staatsrechtelijke verhoudingen tussen de minister en de rechter en het systeem van *checks and balances* dat ten grondslag ligt aan de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen onwenselijk dat de minister deze bevoegdheid krijgt. De voorkeur zou mijns inziens uitgaan naar het mogelijk maken van gratie in geval van een cumulatie van geldboetes tot boven een bedrag van € 340,=.³⁵ Een soortgelijke bevoegdheid is aan het Openbaar Ministerie toebedeeld voor financiële sancties die in het kader van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV) zijn opgelegd³⁶ en de strafbeschikking.³⁷ De algemene verplichting tot tenuitvoerlegging is in deze gevallen niet absoluut, hetgeen ruimte laat om af te zien van de sanctie-uitvoering.³⁸

3.4 Advisering over de wijze van tenuitvoerlegging

Nu de minister primair verantwoordelijk wordt voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, komt het logisch voor dat de adviseringsbevoegdheid van het Openbaar Ministerie wordt uitgebreid tot alle 'tijdens de tenuitvoerlegging te nemen besluiten'.³⁹ Op grond van het instrument van de executie-indicator⁴⁰ kan het Openbaar Ministerie op dit moment (de onder de minister vallende DJI) adviseren over beslissingen met betrekking tot plaatsing en overplaatsing, verlof en door de directeur van de inrichting te verlenen vrijheden.⁴¹ Ten aanzien van niet-vrijheidsbenemende sancties bestaat momenteel geen specifieke wettelijke aanwijzingsbevoegdheid, maar dat is ook niet nodig, omdat de tenuitvoerlegging van die sancties op dit moment nog onder

32 *Kamerstukken II* 2016/17, 29279, 385, *Kamerstukken II* 2017/18, 29279, 403 en Y. Schoenmakers et al., *De onvindbaren. Op zoek naar voortvluchtige veroordeelden in Nederland*, Apeldoorn/Amsterdam: Politie & Wetenschap/Yvette Schoenmakers onderzoek & advies 2017.

33 Vgl. de ambtshalve gratie door het OM ex art. 6:7:5 (nieuw) Sv.

34 Zie over deze praktijk Meijer, a.w. (2012), p. 175-181.

35 Meijer, a.w. (2012), p. 199-201.

36 Art. 22 lid 4 (nieuw) WAHV.

37 Art. 257e lid 9 Sv.

38 *Kamerstukken II* 2014/15, 34086, 3, p. 24 en 27-30. In dezelfde lijn betoogden wij eerder dat de executieplicht van het OM bij strafbeschikkingen niet absoluut is: T. Kooijmans & S. Meijer, 'De positie van het openbaar ministerie in de executiefase na inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening', *DD* 2007, p. 446-464.

39 Art. 6:1:10 (nieuw) Sv.

40 Deze aanwijzingsbevoegdheid ligt thans besloten in art. 15 lid 4 Penitentiaire beginselenwet, op grond waarvan de selectiefunctionaris de aanwijzingen van het OM in acht dient te nemen, en art. 1 sub c van de Penitentiaire maatregel waarin de executie-indicator wordt gedefinieerd.

41 *Kamerstukken II* 2014/15, 34086, 3, p. 16.

de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie valt en het Openbaar Ministerie rechtstreeks een opdracht aan bijvoorbeeld het CJIB kan geven over de tenuitvoerlegging.

In de nieuwe adviesbevoegdheid van het Openbaar Ministerie wordt geëxpliciteerd dat het advies kan worden gegeven:

'(...) vanwege het belang van de resocialisatie van de veroordeelde, de belangen van het slachtoffer en zijn nabestaanden, de veiligheid van de samenleving of een ander zwaarwegend algemeen belang.'

Het Openbaar Ministerie kan het advies geven bij het verstrekken van de voor tenuitvoerlegging vatbare beslissing aan de minister, onverwijld daarna of op een later moment indien omstandigheden tijdens de tenuitvoerlegging daartoe aanleiding geven. De behoefte aan een mogelijkheid tot advisering bestaat bijvoorbeeld in situaties waarin specifieke kennis over de zaak, de veroordeelde of het slachtoffer relevant is voor de beslissingen die andere uitvoerende organen dienen te nemen in het kader van de strafuitvoering. De memorie van toelichting spreekt in dat verband over:

'(...) voor de tenuitvoerlegging relevante persoonsgebonden informatie en professionele oordelen over de veroordeelde.'

Het Openbaar Ministerie kan hierover signalen krijgen via:⁴²

'(...) de politie, slachtofferhulp, de reclassering of de gemeente, tijdens lokale afstemming die het Openbaar Ministerie heeft in een Veiligheidshuis of het driehoeksoverleg.'

Op welke beslissingen de adviesbevoegdheid van het Openbaar Ministerie precies ziet, zal nader worden uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur.⁴³ Uit de memorie van toelichting volgt in ieder geval dat het advies van het Openbaar Ministerie kan zien op het moment van aanvang van de tenuitvoerlegging.⁴⁴ Het Openbaar Ministerie kan in het belang van de opsporing, het slachtoffer, nabestaanden of de veroordeelde of in het algemeen belang de aanvang van de tenuitvoerlegging versnellen of vertragen. Zo kan het vanuit het belang van de opsporing bijvoorbeeld onwenselijk zijn dat een betrokkene wordt aangehouden om een openstaande straf uit te zitten. Op verzoek van de officier van justitie (aan de minister) zou het moment van aanvang van de tenuitvoerlegging in zo'n situatie kunnen worden uitgesteld. De

persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde kunnen eveneens de opschorting van de tenuitvoerlegging rechtvaardigen. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer iemand verblijft in een afkickkliniek om daar aan zijn verslaving te werken. Het belang van het slachtoffer of zijn nabestaanden kan daarentegen rechtvaardigen dat direct wordt aangevangen met de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel.⁴⁵

3.5 Het houden van toezicht op de tenuitvoerlegging en het ingrijpen daarin

Het Openbaar Ministerie blijft in de nieuwe situatie verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van vrijheidsbeperkende straffen, maatregelen, gedragsaanwijzingen en voorwaarden.⁴⁶ Met het toezicht op de naleving is nauw verbonden de bevoegdheid van het Openbaar Ministerie om de veroordeelde aan te houden indien deze zich niet houdt aan de gestelde voorwaarden of anderszins niet meewerkt aan de tenuitvoerlegging van een gestelde voorwaarde, maatregel of aanwijzing.⁴⁷ Het Openbaar Ministerie behoudt daarnaast de mogelijkheid om in de tenuitvoerlegging in te grijpen op het moment dat een veroordeelde daaraan niet kan of wil meewerken. Het verliest weliswaar de bevoegdheid om ten aanzien van geldboetes betaling in termijnen toe te staan of uitstel van betaling te verlenen,⁴⁸ maar die bevoegdheid was in het eigen beleid van het Openbaar Ministerie al in sterke mate begrensd, in die zin dat de beslissing hierover al aan het CJIB werd overgelaten.⁴⁹ Soms is voor het ingrijpen in de tenuitvoerlegging toestemming van de rechter nodig, maar het Openbaar Ministerie heeft ook een aantal bevoegdheden die het zelfstandig kan uitoefenen. Gelet op de poortwachtersfunctie van het Openbaar Ministerie is het logisch dat gevallen waarin een beslissing van de strafrechter is vereist bij het Openbaar Ministerie blijven.⁵⁰ Ook behoudt het Openbaar Ministerie een aantal mogelijkheden om zelfstandig, dat wil zeggen buiten de rechter om, in de tenuitvoerlegging in te grijpen indien de veroordeelde daaraan niet kan of wil meewerken.⁵¹

45 Kamerstukken II 2014/15, 34086, 3, p. 28.

46 Art. 6:3:14 (nieuw) Sv en Kamerstukken II 2014/15, 34086, 3, p. 34-35.

47 Art. 6:3:15 (nieuw) Sv.

48 Art. 6:7:6 (nieuw) Sv.

49 Meijer, a.w. (2012), p. 216-218.

50 Bijv. art. 6:6:20 (nieuw) Sv dat het OM mogelijkheid biedt om een vordering in te dienen bij de rechter-commissaris tot (i) voorlopige tenuitvoerlegging van een niet ten uitvoer gelegde straf of maatregel, (ii) schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling, (iii) gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de in het vonnis bepaalde vervangende hechtenis. Zie verder art. 6:6:11-13 (nieuw) Sv (verlenging van de terbeschikkingstelling), art. 6:6:11 lid 6 (nieuw) Sv (hervatting van de verpleging van overheidswege) of art. 6:6:14 (nieuw) Sv (voortzetting van de tenuitvoerlegging van de isd-maatregel).

51 Bijv. art. 6:3:3 (nieuw) Sv (het toepassen van de (door de rechter bij

42 Kamerstukken II 2014/15, 34086, 3, p. 32.

43 Art. 6:1:15 lid 1 onder c (nieuw) Sv.

44 Kamerstukken II 2014/15, 34086, 3, p. 29.

3.6 Bevoegdheden met betrekking tot de voorwaardelijke invrijheidstelling

Het uitgangspunt van de wet is – althans voorlopig – dat alle veroordeelden tot een gevangenisstraf van meer dan een jaar in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling.⁵² Het Openbaar Ministerie blijft verantwoordelijk voor het vaststellen van de bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidstelling.⁵³ Ook kan het een vordering tot uitstel of achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling indienen bij de rechter wanneer de veroordeelde bijvoorbeeld tijdens zijn detentie een strafbaar feit heeft gepleegd⁵⁴ of een vordering tot geheel of gedeeltelijke herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling indien de veroordeelde een daaraan verbonden voorwaarde niet heeft nageleefd.⁵⁵

Of de voorwaardelijke invrijheidstelling ook nog in de huidige vorm bestaat op het moment dat de wet in werking treedt, is overigens nog maar de vraag. In navolging van het Regeerakkoord waarin reeds werd aangekondigd dat het stelsel van de voorwaardelijke invrijheidstelling ingrijpend zal worden gewijzigd,⁵⁶ heeft Kamerlid Van der Staaij (SGP) een initiatiefwetsvoorstel ingediend tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de afschaffing van de voorwaardelijke invrijheidstelling en de aanpassing van de voorwaardelijke veroordeling (hierna: het (initiatiefwets) voorstel). Ingevolge dit initiatiefwetsvoorstel wordt de voorwaardelijke invrijheidstelling afgeschaft. In plaats daarvan voorziet het voorstel in een regeling waarbij de rechter bij alle tijdelijke gevangenisstraffen kan bepalen dat een deel voorwaardelijk wordt opgelegd. Vanuit de gedachte van *truth in sentencing* wordt voorwaardelijke invrijheidstelling alleen verleend als de rechter dit heeft besloten in zijn vonnis. De duur en de inhoud van de straf dienen vanuit deze gedachte zo veel mogelijk aan te sluiten op de beslissing van de rechter. Een automatische invrijheidstelling na twee derde van de straf ondergraaft volgens de indiener het gezag van de rechterlijke macht en de geloofwaardigheid van het strafrechtssysteem.⁵⁷ Het voorstel volstaat evenwel niet alleen met het in handen van de rechter leggen van de beslissing over de

vraag of er een deel voorwaardelijk moet worden opgelegd, het past ook – tegen internationale aanbevelingen in die juist maatregelen van *conditional release* stimuleren⁵⁸ – de termijn aan waarbinnen voorwaarden kunnen gelden. Het voorwaardelijke deel wordt in het initiatiefvoorstel op ten hoogste een vierde deel van de opgelegde straf gesteld, met een maximum van vier jaar. Bij vrijheidsstraffen van ten hoogste vier jaar beslist de rechter over de te stellen voorwaarden, bij vrijheidsstraffen van meer dan vier jaar is dat het Openbaar Ministerie, dat daarbij geadviseerd kan worden door de reclassering en de directeur van de inrichting.

Voor een uitgebreide bespreking van dit voorstel is in het kader van dit artikel geen plaats, maar ten aanzien van het Openbaar Ministerie merk ik op dat dit voorstel tot gevolg heeft dat het bij straffen tot vier jaar niet langer over de voorwaarden zal beslissen. Daarover beslist de rechter. Het Openbaar Ministerie beslist daarentegen wel over het stellen van voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidstelling bij straffen vanaf vier jaar, omdat – zo is de gedachte – het gedrag van de gedetineerde tussen het opleggen van de straf en de vrijlating sterk kan veranderen en het de vraag is of de rechter een reële inschatting kan maken met betrekking tot de bijzondere voorwaarden die tijdens de proeftijd moeten gelden na invrijheidstelling van de veroordeelde. De grens van vier jaar is daarbij gebaseerd op de huidige regeling op grond waarvan de rechter bij gevangenisstraffen tot vier jaar een deel voorwaardelijk kan opleggen.⁵⁹

Opvallend is dat de beslissing over het stellen van de voorwaarden noch door de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, noch door het initiatiefwetsvoorstel bij de minister wordt gelegd. Op basis van de voorgestelde taak- en bevoegdheidsverdeling zou het voor de hand liggen dat de minister als verantwoordelijke voor de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf daarmee zou worden belast. Volgens de memorie van toelichting op de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen is er evenwel voor gekozen om het Openbaar Ministerie de voorwaarden te laten bepalen, vanwege de samenhang met het toezicht op de naleving en de bevoegdheid van het Openbaar Ministerie om bij de rechter een vordering tot uitstel of afstel in te dienen in geval van overtreding van de

vonnis opgelegde) vervangende hechtenis indien de veroordeelde de opgelegde taakstraf niet uitvoert, thans art. 22g Sr) en art. 6:3:2 (nieuw) Sv (het wijzigen van de aard van de te verrichten werkzaamheden, thans art. 22c lid 2 Sr).

52 Art. 15 Sr en art. 6:2:10 (nieuw) Sv.

53 Art. 15a lid 5 Sr en art. 6:2:11 lid 5 (nieuw) Sv.

54 Art. 15d Sr en art. 6:2:12 j° art. 6:6:8 lid 1 (nieuw) Sv.

55 Art. 15g Sr en art. 6:2:13 (nieuw) Sv.

56 Regeerakkoord 2017–2021 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst*, p. 5–6.

57 MvT initiatiefwetsvoorstel, p. 3.

58 Zie bijv. Rec 2003(22) van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 24 september 2003 over *conditional release (parole)*, waar in de preambule is opgenomen: 'Recognising that conditional release is one of the most effective and constructive means of preventing reoffending and promoting resettlement, providing the prisoner with planned, assisted and supervised reintegration into the community.'

59 Art. 14a Sr.

voorwaarden.⁶⁰ Het Openbaar Ministerie kan een herroepingsvordering weliswaar ook indienen bij de rechter zonder dat het zelf de voorwaarden heeft gesteld, maar in geval van een herroeping zal het ten overstaan van de rechter moeten kunnen beargumenteren waarom een bepaalde voorwaarde is gesteld en waarom overtreding daarvan moet leiden tot een tenuitvoerlegging van het resterende gedeelte van de gevangenisstraf. Wanneer de minister deze voorwaarden zou stellen, zou het risico zich voor kunnen doen dat het Openbaar Ministerie zich geconfronteerd ziet met een overtreding van voorwaarden waarvan het zelf de toegevoegde waarde niet ziet, maar waarbij het de rechter – gelet op de schending ervan – toch om een vordering herroeping moet vragen. Een pragmatische overweging om deze bevoegdheid aan het Openbaar Ministerie te laten was bovendien dat het onderdeel van het Openbaar Ministerie dat het stellen en wijzigen van bijzondere voorwaarden tot taak heeft, de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (CVvi), goed functioneert.⁶¹

Een belangrijke reden om de beslissing over het stellen van bijzondere voorwaarden aan het Openbaar Ministerie te laten, is mijns inziens echter ook gelegen in het hiervoor genoemde risico van politieke beïnvloeding van individuele zaken. Zo ontstond er bijvoorbeeld flink wat commotie rondom de invrijheidstelling van Volkert van der G. Toenmalig staatssecretaris van Veiligheid en Justitie Teeven weigerde aanvankelijk om in aanloop naar de datum van voorwaardelijke invrijheidstelling verlof te verlenen wegens het risico op maatschappelijke onrust.⁶² De beslissing over de voorwaardelijke invrijheidstelling werd daarentegen los van het politieke gewoel genomen door het Openbaar Ministerie dat geen redenen zag om de voorwaardelijke invrijheidstelling uit te stellen of af te stellen. Volkert van der G. kwam dus op de datum van voorwaardelijke invrijheidstelling ook daadwerkelijk vrij. Volgens het huidige artikel 15d, derde lid, Sr had de minister het Openbaar Ministerie nog kunnen ‘verzoeken’ een vordering tot uitstel of afstel in te dienen, maar deze bepaling sinds de invoering ervan een slapend bestaan. Staatsrechtelijk gezien is deze bepaling ook wat curieus. Gelet op de hiërarchische positie van het Openbaar Ministerie lijkt het Openbaar Ministerie namelijk weinig ruimte te hebben om dit verzoek te weigeren. Bij een weigering zou de minister namelijk gebruik kunnen maken van het politiek zwaardere middel van de aanwijzingsbevoegdheid.⁶³ Ik acht het dan ook

positief dat deze bepaling met de invoering van de nieuwe wet komt te vervallen.

3.7 *Het informeren van slachtoffers over het verloop van de tenuitvoerlegging*

Het Openbaar Ministerie blijft tot slot ook het aanspreekpunt voor slachtoffers en nabestaanden over het verloop van de tenuitvoerlegging. Het had wellicht voor de hand gelegen dat met de nieuwe verantwoordelijkheid van de minister voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties de informatieverschaffing over het verloop van de tenuitvoerlegging eveneens bij de minister zou worden gelegd. Toch is daar niet voor gekozen, omdat het wenselijker werd geacht dat slachtoffers één aanspreekpunt voor het verloop van de strafzaak hebben, ongeacht de fase waarin deze zich bevindt.⁶⁴ In het kader van de tenuitvoerlegging en verlof is steeds vaker sprake van beperkende voorwaarden gericht op bescherming van het slachtoffer, zoals een locatie- of een contactverbod. De positie van het slachtoffer is de afgelopen jaren verder versterkt, mede als gevolg van de EU-richtlijn Minimumnormen slachtoffers (hierna: de richtlijn).⁶⁵ Doel van de wet is ook om de positie van slachtoffers en nabestaanden bij de beëindiging van de straf of maatregel te versterken.⁶⁶ De belangen van het slachtoffer bij tenuitvoerlegging worden wettelijk verankerd in artikel 6:1:3 (nieuw) Sv, dat bepaalt dat bij de tenuitvoerlegging rekening moet worden gehouden met alle in aanmerking komende belangen, waaronder de veiligheid van de samenleving, *de belangen van de slachtoffers en nabestaanden* en de resocialisatie van de veroordeelde. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat slachtoffers op grond van artikel 51ac, vierde lid, Sv dienen te worden geïnformeerd over de invrijheidstelling of ontsnapping van een veroordeelde.⁶⁷

In de praktijk valt evenwel nog een hoop te verbeteren.⁶⁸ De Minister van Rechtsbescherming heeft inmiddels te ken-

60 *Kamerstukken II* 2014/15, 34086, 3, p. 33-34.

61 *Kamerstukken II* 2014/15, 34086, 3, p. 33.

62 Die beslissing werd vernietigd door de beroepscommissie van de RSJ. Zie BC RSJ 10 december 2013, nr. 13/3433/GV.

63 Meijer, *a.w.* (2012), p. 308-309.

64 *Kamerstukken II* 2014/15, 34086, p. 35.

65 Richtlijn 2012/29/EU van het Europees parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ, *PbEU* 2012, L 315.

66 *Kamerstukken II* 2014/15, 34086, p. 2.

67 Deze verplichting is nader uitgewerkt in par. 5.5 van de aanwijzing Slachtofferzorg van het College van procureurs-generaal (2017A001), *Stcrt.* 2017, 23473 (i.w.tr. 1 mei 2017). Deze verplichting bestond al enige jaren in het beleid van het OM, maar is als gevolg van voornoemde richtlijn in de wet vastgelegd.

68 In de Tweede meting Slachtoffermonitor wordt bijv. de informatievoorziening richting slachtoffers als verbeterpunt signaleerd. Dat geldt zowel voor informatie over hun zaak die wordt verstrekt door de politie en het Slachtoffer Informatiepunt Schadevergoedingsmaatregelen (SIS) van het CJIB als het recht op

nen gegeven de belangen van slachtoffers en nabestaanden bij de tenuitvoerlegging beter te willen laten meewegen. Hij wil echter nog een stap verder gaan en heeft aangekondigd te laten onderzoeken of voorafgaand aan beslissingen over te verlenen vrijheden aan gedetineerden, slachtoffers de gelegenheid kan worden geboden om hun wensen kenbaar te maken. Daarbij denkt hij vooral aan voorwaarden die gesteld kunnen worden bij verlof of invrijheidstelling.⁶⁹

4. Conclusie

De Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen beoogt dat straffen daadwerkelijk en snel worden uitgevoerd en dat ketenpartners in de executiefase goed worden geïnformeerd. Met dat doel verschuift de primaire verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen van het Openbaar Ministerie naar de minister. Recente ontwikkelingen op het executieterrein laten zien dat verbeteringen in de tenuitvoerlegging tot gevolg hebben gehad dat met de uitvoering van de meeste sancties eerder wordt begonnen en dat het aantal sancties dat niet wordt uitgevoerd, dalende is. Dat roept dan ook de vraag op waarom de primaire verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen niet bij het Openbaar Ministerie zou kunnen blijven.

Dat betekent evenwel niet dat er geen fundamentele discussie kan worden gevoerd over de vraag naar de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de minister en het Openbaar Ministerie met betrekking tot de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Als uitgangspunt zou daarbij de rechtsbescherming van de veroordeelde moeten worden genomen. Wanneer als uitgangspunt wordt genomen dat de bescherming door de rechter en daarmee ook de rol van het Openbaar Ministerie als 'poortwachter' tot de rechter groter dient te zijn naarmate de gevolgen voor de veroordeelde groter zijn, is de verschuiving niet voor alle strafrechtelijke beslissingen problematisch. De tenuitvoerlegging van de geldboete kenmerkt zich bijvoorbeeld door weinig discretionaire ruimte waardoor de tenuitvoerlegging een wat administratiefrechtelijk karakter heeft. Dat ligt anders bij beslissingen die wezenlijke gevolgen kunnen hebben op de veroordeelde, zoals de beslissing tot verlof. Daarbij geldt bovendien dat het onwenselijk is dat op beslissingen met betrekking tot de strafuitvoering in individuele zaken politieke druk kan worden uitgeoefend. Dat is overigens een probleem dat onder de huidige wettelijke rege-

ling al bestaat, omdat beslissingen over de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf, zoals de beslissing over verlof, thans ook al een verantwoordelijkheid van de minister zijn. Positief is in dat kader dat de verantwoordelijkheid voor het indienen van een vordering tot uitstel of afstel van de voorwaardelijke invrijheidstelling en het stellen van bijzondere voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling (voorlopig) aan het Openbaar Ministerie wordt gelaten. Nadere wijzigingen in de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling zouden evenwel tot gevolg kunnen hebben dat het Openbaar Ministerie de bevoegdheid verliest om bijzondere voorwaarden te stellen bij de voorwaardelijke invrijheidstelling voor straffen tot vier jaar.

Het Openbaar Ministerie behoudt evenwel vanwege zijn constitutionele positie tot de rechter een substantiële rol bij uitvoering van strafrechtelijke beslissingen. Vanwege zijn 'poortwachtersfunctie' tot de rechter ontvangt het voor tenuitvoerlegging vatbare rechterlijke beslissingen, houdt het toezicht op de tenuitvoerlegging en kan het, eventueel door het indienen van een vordering bij de rechter, in de tenuitvoerlegging ingrijpen. De adviseringsbevoegdheid van het Openbaar Ministerie wordt bovendien uitgebreid tot alle tijdens de tenuitvoerlegging te nemen beslissingen. Daarnaast blijft het Openbaar Ministerie het aanspreekpunt voor slachtoffers.

Vanuit de gedachte dat straffen snel, daadwerkelijk en volledig ten uitvoer moeten worden gelegd, is het voorts positief te noemen dat het Openbaar Ministerie de laatste jaren meer inspanningen is gaan verrichten om ervoor te zorgen dat straffen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd, waardoor wordt voorkomen dat 'niet-willers' hun straf ontlopen. Tegelijkertijd dient er met het verschuiven van de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen naar de minister ook oog te worden gehouden voor de 'niet-kunners'.

De rol van het Openbaar Ministerie bij de tenuitvoerlegging is kortom veranderd, maar het Openbaar Ministerie behoudt een belangrijke taak bij de tenuitvoerlegging. De tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen blijft in feite nog steeds een gedeelde taak en verantwoordelijkheid van zowel de minister als het Openbaar Ministerie. Duidelijk is ook dat de veranderingen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen nog niet ten einde zijn en dat de positie van het Openbaar Ministerie daardoor mogelijk verder zal veranderen.

algemene informatie die door het SIS wordt verstrekt. Zie W. Andringa et al., *Tweede meting Slachtoffermonitor*, Enschede: I&O Research 2017.

69 *Kamerstukken II* 2017/18, 33552, 43, p. 6.